



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Hyvän hallinnon ja kyvykkyyksien tärkeydestä digitalisaatiossa

Valtiovarainministeriön julkaisu – 4/2017



Julkisen hallinnon ICT

Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2017

Hyvän hallinnon ja kyvykkyyksien tärkeydestä digitalisaatiossa

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-825-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/
Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Anitta Tärkkan

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö		Tammikuu 2017
Tekijät	Sami Kivivasara, Jari Kallela, Riikka Pellikka		
Julkaisun nimi	Hyvän hallinnon ja kyvykkyyksien tärkeydestä digitalisaatiossa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 4/2017		
ISBN PDF	978-952-251-825-5	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-825-5		
Sivumäärä	28	Kieli	Suomi
Asiasanat	Hallinnon kehittäminen, digitalisaatio, tulevaisuus, teknologinen kehitys		
Tiivistelmä <p>Nopeassa muutoksessa on pidettävä kiinni perusarvoista ja tavoitteista. Perustuslain periaatteet hyvästä hallinnosta eivät menetä merkitystään hallinnon digitalisoituessa. Hyvä hallinto on edelleen toimivan, vakaan ja avoimen yhteiskunnan edellytys ja samalla merkittävä kilpailukykytekijä. Se, miten periaatteet toteutuvat ja viedään käytäntöön, muuttuu teknologian kehittyessä.</p> <p>Julkinen hallinto on yhteisesti vastuussa prosessien asiakaslähtöisestä digitalisoinnista ja tehostamisesta. Yhteistyöhön perustuva rohkea palvelujen kehittäminen on legitiimi ja ainoa oikea tapa tehdä asioita.</p> <p>Kiihtyvä kehitys tulee mahdollistamaan paljon syvällisemmät toimintatapojen muutokset. Hallinto voi palvella paremmin kansalaisia ja yrityksiä. Julkinen hallinto takaa palvelut, ja samalla luo perustan, ekosysteemin, jonka avulla palveluntuottajat voivat toimia tehokkaasti.</p> <p>Digitalisaation hyödyntämisessä pitää lähteä siitä, että mahdollisimman moni asia hoituu automaattisesti taustalla. Tämä edellyttää merkittävää muutosta totuttuun tapaan, jossa yksi virasto hoitaa yhden asian alusta loppuun. Digitalisaatio muuttaa koko taloutta ja yhteiskunnan rakenteita yhtä radikaalisti kuin teollistuminen aikoinaan.</p>			
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet		Januari 2017
Författare	Sami Kivivasara, Jari Kallela, Riikka Pellikka		
Publikationens titel	Hyvän hallinnon ja kyvykkyyksien tärkeydestä digitalisaatiossa		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 4/2017		
ISBN PDF	978-952-251-825-5	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-825-5		
Sidantal	28	Språk	Finska
Nyckelord	Förvaltningsutveckling, digitalisering, framtid, teknisk utveckling		
Referat <p>Vid snabba förändringar måste man hålla fast vid de grundläggande värderingarna och målen. Principerna om god förvaltning i grundlagen förlorar inte sin betydelse när förvaltningen digitaliseras. God förvaltning är fortfarande en förutsättning och samtidigt en viktig konkurrensfaktor för ett välfungerande, stabilt och öppet samhälle. Hur principerna verkställs och implementeras i praktiken förändras när tekniken utvecklas.</p> <p>Den offentliga förvaltningen är gemensamt ansvarig för att processerna digitaliseras och effektiviseras på ett kundorienterat sätt. En modell där tjänsterna utvecklas genom samarbete har legitimitet och är det enda rätta sättet.</p> <p>Den allt snabbare utvecklingen ska möjliggöra mycket mer djuplodande förändringar i verksamhetssätten. Förvaltningen kan ge medborgarna och företagen bättre service. Den offentliga förvaltningen garanterar tjänster och skapar samtidigt en grund, ett ekosystem, med hjälp av vilket tjänsteleverantörerna kan arbeta effektivt.</p> <p>Vid utnyttjande av digitaliseringen ska utgångspunkten vara att så många saker som möjligt sker automatiskt i bakgrunden. Detta förutsätter en avsevärd förändring jämfört med det etablerade systemet, där ett ämbetsverk sköter ett ärende från början till slut. Digitaliseringen förändrar hela ekonomin och samhällsstrukturerna på ett lika radikalt sätt som industrialiseringen en gång i tiden.</p>			
Förläggare	Finansministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance		January 2017
Authors	Sami Kivivasara, Jari Kallela, Riikka Pellikka		
Title of publication	Hyvän hallinnon ja kyvykkyyksien tärkeydestä digitalisaatiossa		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 4/2017		
ISBN PDF	978-952-251-825-5	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-825-5		
Pages	28	Language	Finnish
Keywords	Development of administration, digitalisation, future, development of technology		
<p>Abstract</p> <p>In view of the rapid changes in society we must adhere to basic values and goals. The principles of the Finnish Constitution concerning good governance will not become less meaningful as the administration is being digitalised. Good governance continues to be a key condition for a functioning, stable and open society, as well as an important competition factor. Advancing technologies change the ways how the principles are being fulfilled and taken to practice.</p> <p>Public administration has a joint responsibility for the digitalisation and improving of the processes in a customer-driven manner. Adopting a bold approach to the development based on collaboration is the legitimate and only way to do things right.</p> <p>The accelerating development will enable much more profound changes in the ways we act. The administration will be able to serve the people and companies better than before. Public authorities will guarantee the services by providing the foundation, the ecosystem, that will enable services providers to operate efficiently.</p> <p>In utilising digitalisation the aim is that as many things as possible are automated on the background. This implies a significant change to the way we are used to where a single authority takes care of the process from the beginning to the end. Digitalisation is going to change the economy and structures of society as radically as industrialisation did at the time.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

ESIPUHE

Julkisessa hallinnossa on vahva tahtotila uudistaa julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi toimintatapoja uudistamalla. Tässä puheenvuorossa halutaan antaa suuntaa rohkealle toiminnan uudistamiselle muuttuvassa toimintaympäristössä. Suuntaviivat auttavat, kun organisaatiot valmistelevat strategisia linjauksiaan ja suunnitelmaa digitalisaatioajassa ja muuttavat toimintatapojaan sekä toimintakulttuuriaan. Tässä puheenvuorossa linkitetään taustalla vaikuttavat ajurit ja strategiset tavoitteet yltäosan tavoitetilään, jonka saavuttamiseksi on määritelty joukko kyvykkyyksiä. Näitä kyvykkyyksiä puolestaan kehitetään kehittämispolussa olevien hankkeiden ja toimenpiteiden avulla.

Nopeassa muutoksessa on pidettävä kiinni perusarvoista ja tavoitteista. Perustuslain periaatteet hyvästä hallinnosta eivät menetä merkitystään hallinnon digitalisoituessa. Hyvä hallinto on edelleen toimivan, vakaan ja avoimen yhteiskunnan edellytys ja samalla merkittävä kilpailukykytekijä. Se, miten periaatteet toteutuvat ja viedään käytäntöön, muuttuu teknologian kehittyessä. Näin on jo tapahtunut viimeisten vuosikymmenten aikana, mutta kyse on ollut erilaisten rutiinien automatisoimisesta. Kiihtyvä kehitys tulee mahdollistamaan paljon syvällisemmät toimintatapojen muutokset. Hallinto voi palvella paremmin kansalaisia ja yrityksiä. Julkinen hallinto takaa palvelut ja luo samalla perustan, ekosysteemin, jonka avulla palveluntuottajat voivat toimia tehokkaasti. Ekosysteemissäkin yhteen-toimivuutta hiotaan lainsäädännönsä, toiminnallisesti, semanttisesti ja teknologisesti.

Tämä julkaisu on lopputulos JulkICT-osaston vuonna 2016 toteuttamasta strategisesta verkostoprosessista. JulkICT-osaston asiantuntijat ovat koonneet prosessissa syntyneestä aineistosta tämän hyvän hallinnon merkitystä korostavan puheenvuoron. Kiitos kaikille prosessiin osallistuneille.

Anna-Maija Karjalainen
Ylijohtaja
Valtiovarainministeriö,
Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan osasto

Sisältö

Esipuhe	7
Johdanto	9
1 Uudistamisen ajurit	11
1.1 Taustalla vaikuttavat muutosvoimat	11
2 Painopistealueet toiminnan uudistamisessa	14
2.1 Julkinen hallinto palvelee yhtenäisesti asiakkaitaan	14
2.2 Hyödynnetään avointa, omaa ja yhteistä tietoa	15
2.3 Julkinen hallinto palvelualustana (ekosysteemin mahdollistajana ja puitteiden luojana).....	16
3 Edellytykset toiminnan uudistamiseen	17
3.1 Johda muutosta.....	17
3.2 Opi digitalisoimaan.....	18
3.3 Solmi kumppanuuksia	19
3.3 Hyödynnä alustoja	19
3.4 Jalosta tietoa.....	20
3.6 Turvaa tieto	21
3.7 Mahdollista säädöksillä.....	21
4 Lopuksi	23

Johdanto

Julkinen hallinto on yhteisesti vastuussa prosessien asiakaslähtöisestä digitalisoinnista ja tehostamisesta. **Yhteistyöhön perustuva rohkea palvelujen kehittäminen on legitiimi ja ainoa oikea tapa tehdä asioita.**

Kansalaiset edellyttävät, että julkiset palvelut vastaavat paremmin heidän tarpeisiinsa. Samalla ikärakenteen ja heikon taloustilanteen vuoksi valtion ja kuntien kyky vastata tähän tarpeeseen heikkenee. Toisaalta tietotekniikan kehitys ja sen laajentunut käyttö antavat mahdollisuuden samanaikaiseen palvelujen tehostamiseen ja parantamiseen. Julkiset palvelut rakennetaan käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi toimintatapoja uudistamalla. Samalla on luonnollisesti tärkeää pitää kiinni hyvän hallinnon periaatteista ja huolehtia kansalaisten perusoikeuksista. Tästä ovat esimerkkinä tukitoimet, joita valmistellaan sähköisen asioinnin ja digitaalisten palvelujen käytön edistämiseksi.

Digitalisaatiolla on mahdollista turvata julkisten palvelujen saatavuus ja saavutettavuus aiempaa paremmin maan eri osissa ja erilaisten asiakasryhmien kesken. Tämä toteutuu, jos palvelujen digitalisoinnin ohella samalla huolehditaan siitä, että ihmisten kyky ja osaaminen käyttää digitaalisia palveluja paranee. Palvelujen käytössä autetaan niitä ihmisiä, jotka eivät itse kykene käyttämään digitaalisia palveluja. Palvelujen digitalisointi tulee korvaamaan perinteisiä palvelumuotoja. Aika- ja paikkariippumattomuutensa vuoksi digitaaliset palvelut ovat saavutettavampia kuin perinteiset palvelut, ja näin ne tukevat palvelujen tasavertaista saatavuutta. Kaikilla ei kuitenkaan eri syistä ole digitaalisten palvelujen käyttöön vaadittavaa kykyä, taitoa tai teknisiä mahdollisuuksia. Tämä luo uudenlaisen riskin kansalaisten epätasa-arvoisesta asemasta julkisten palvelujen käyttäjinä. Riski voi myös synnyttää vastarintaa muuten hyödyllisenä pidettyä digitalisaatiokehitystä vastaan ja hidastaa julkisten palvelujen digitalisaatiota.

Yksi hallintohistorian suurin uudistus eli maakuntien rakentaminen, kuntien roolin ja tehtävien muuttaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestäminen on käynnistynyt. Uudistuksen keskiössä tulee olemaan suunnitelmien mukaan asiakas. Keskeiseksi keinoksi tavoitteisiin pääsemisessä nähdään digitalisaatio. Uudistuksen onnistumisen

edellytykseksi on nähty tiedon hyödyntäminen ja tiedolla johtaminen kaikissa toiminnoissa, johtamisesta asiakaspalvelun järjestämiseen. Se tarjoaa merkittävän mahdollisuuden hyödyntää uutta teknologiaa palvelujen tehostamiseen.

Hyvässä hallinnossa viranomaiset rakentavat palvelunsa asiakkaasta lähtien ja kansalaiset luottavat viranomaiseen. Ja myös toisinpäin – asiakkaat ovat aktiivisina toimijoina mukana palveluissa ja viranomaiset luottavat asiakkaisiinsa. Turhaa byrokratiaa on purettu karsimalla lupa- ja valvontaviidakkoa. Asiantarve on karsittu minimiin, koska palvelun saa muutenkin. Tiedot ja toiminta ovat turvallisesti avoimia. Tuotokset ovat oikeassa suhteessa panostuksiin ja yhteiskunta pystyy toimimaan hallitusti myös poikkeustilanteissa.

1 Uudistamisen ajurit

1.1 Taustalla vaikuttavat muutosvoimat

Tavoitetilan ja kehityspolun suunnittelussa on otettava huomioon useita eri muutosvoimia yhteiskunnan kehittymisen taustalla. Näihin taustalla oleviin voimiin emme voi juurikaan itse vaikuttaa, vaan ne tapahtuvat meistä riippumatta. Toiminnan asiakaslähtöisessä suunnittelussa keskeistä on varautuminen muutoksiin.

Muutosvoimia ovat muun muassa:

- Väestön ikääntyminen muuttaa kansalaisten palvelutarpeita ja palvelujen käyttötapoja. Lisäksi se vaikuttaa yhteiskunnan kykyyn kantaa kustannuksia (kestävyysvaje). On varauduttava siihen, että nykyinen heikko taloudellinen tilanne tulee jatkumaan pitkään. Julkisen hallinnon tulee silti huolehtia kansalaisten perusoikeuksista kaikissa tilanteissa.
- Hallinnolla on merkitystä Suomen kilpailukykyllä. Tarpeettomien, digitalisaatiota, työllistymistä ja yrittäjyyttä vaikeuttavien normien purkamiseen liittyvä valmistelu on hallinnon toimijoiden käsissä. Samoin valvonnan ja lupamenettelyjen keventäminen, joka pohjautuu paitsi uuteen teknologiaan myös tiedon hyödyntämisen tehostamiseen sekä luottamukseen. Suomen kilpailukyky kansainvälisillä markkinoilla edellyttää jatkuvia ponnisteluja. Vientivetoisen talouden asiakkaat ovat kaukana. Alustataloudessa julkisen hallinnon rooli on ekosysteemin mahdollistaja ja puitteiden luoja, osin myös itse niiden hyödyntäjä. Tällöin palvelujen tuottajat sekä julkisella, yksityisellä että järjestöpuolella pystyvät toimimaan ja kehittämään toimintaansa sekä luomaan uutta.
- Yhteiskunnan rooli on muuttunut yhä enemmän palveluja korostavaksi. Kansalaiset ja viranomaiset näkevät valtion ja kunnat yhä enemmän palvelutarjoajan roolissa. Digitaalisia asiakaslähtöisiä palveluja ei voi rakentaa yksi prosessi kerrallaan, vaan on huomioitava palveluketju joka ylittää virasto- ja hallinnonalarajat. Yhä enemmän palvelun toteuttajana on myös yksityisen sektorin toimija.

- Tietotekniikan kehitys mahdollistaa monipuolisen uudenlaisen toiminnan. Tekniikan kehitys etenee pääsääntöisesti kuluttajamarkkinoiden ehdoilla. Tietotekniikan suorituskky on kehittynyt ripeästi kymmenien vuosien ajan, eikä näköpiirissä ole, että kehitys hidastuisi oleellisesti, osin ennusteet näyttävät teknologian kehittymisen kiihtyvän keinoälyyn ja robotiikkaan liittyvien innovaatioiden johdosta.

Viranomaisilta edellytetään hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asiakkaiden oikeudenmukaista ja tasapuolista kohtelua, tuloksellista palvelua, asianmukaista neuvontaa sekä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisen on tehtävä yhteistyötä toisten viranomaisten kanssa. Nämä ovat toimintatapoja, jotka ovat taanneet perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja myös tehokkaan julkisen hallinnon. Monimutkaisessa toimintaympäristössä julkisen hallinnon haasteena on luoda edellytykset keskeisille kyvykkyyksille, joiksi on tunnistettu johtaminen, osaaminen, hankinnat, infrastruktuuri, tiedon hallinta, digitaalinen turvallisuus sekä lainsäädäntö.

Tavoitetilaa, jossa hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat, voidaan kuvailla seuraavien laadullisten tekijöiden (attribuuttien) avulla:

Attribuutti	Selitys
Asiakaskeskeinen	Toiminta, palvelut ja järjestelmät suunnitellaan ja toteutetaan käyttäjän tarpeista lähtien
Yhteentoimiva	Prosessit ja järjestelmät kykenevät vaihtamaan saumattomasti tietoja
Saavutettava	Palvelut ovat kaikkien käyttäjien saavutettavissa
Luotettava	Kansalainen voi luottaa asioiden ja tietojen asianmukaiseen käsittelyyn
Turvallinen	Tiedot ovat käytettävissä vain niihin oikeutetuille silloin kuin niitä tarvitaan
Toimintavarma	Toimii niissä turvatilanteissa, joissa sitä edellytetään, myös poikkeusoloissa
Hallittu riski	Toteutus ottaa huomioon riskit sekä hallitsee niitä ja suhteuttaa ne toimintaan
Yksinkertainen	Kokonaisuus ja toiminta ovat ymmärrettäviä ja hallittavia
Harkitusti velvoittava	Muutosta vauhditetaan velvoittamalla joko hallintoa tai sen asiakkaita tai molempia palvelujen käyttäjäksi tai tuottajiksi. Tätä voidaan käyttää rinnan vapaaehtoisuuden kanssa.
Vapaaehtoinen	Muutos saadaan aikaan osapuolien yhteisellä toiminnalla
Innovatiivinen	Uusia ja erilaisia ratkaisuja kokeillaan ja hyödynnetään
Avoin	Tiedot ja toiminta on avoimesti nähtävissä
Tuloksellinen	Toiminta on vaikuttavaa ja tuotokset ovat oikeassa suhteessa panostuksiin
Objektiivisuus	Viranomaisen toimii ennustettavasti ja johdonmukaisesti toimijasta riippumatta
Tarkoituksenmukainen	Keinot ja panostukset ovat oikeassa suhteessa tavoitteisiin
Yhdenvertainen	Kansalaisia kohdellaan samalla tavalla, ketään suosimatta

2 Painopistealueet toiminnan uudistamisessa

Haluamme edetä digitalisaatiossa kansalaisten tarpeet edellä korostaen hallinnon palveluroolia. Seuraavaksi tarkastelemme toiminnan uudistamista kolmen painopistealueen kautta.

2.1 Julkinen hallinto palvelee yhtenäisesti asiakkaitaan

Parasta palvelua on asiointitarpeen poistaminen ja sen jälkeen digitaalinen palvelu, joka näyttäytyy yhtenäisenä käyttäjille. Asiakasta rasittavat päällekkäiset ja turhat sisäiset prosessit karsitaan ja ennakkoivia palveluja lisätään aina kun se on mahdollista. Jos asiakas ei pysty hoitamaan asiaansa itse, hän voi hoitaa sähköisen asiointinsa tuetusti tai valtuuttaa jonkun toisen hoitamaan asian puolestaan. Palvelun käyttäjän nostaminen toiminnan ja kehittämisen keskiöön, aktiiviseksi toimijaksi, edellyttää poikkihallinnollisuutta ja uudenlaisia yhteistyön muotoja eri viranomaisten, järjestöjen, lähiyhteisöjen ja yritysten kanssa.

Tähän yhtenäiseen tavoitetilaan on vielä matkaa, mutta eri hallinnonaloilla ja kunnissa on tehty tai on käynnissä merkittäviä digitalisoinnin toimenpiteitä. Kaikilla hallinnonaloilla on digitalisaatiostrategia tai –suunnitelma. Palveluissa ja toimintatapojen uudistamisessa hyödynnetään kansallista palveluarkkitehtuuria (KaPA) ja digitalisoinnin periaatteita. Painopiste siirtyy organisaatio- tai palvelukohtaisesta kehittämisestä asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien ja -ketjujen kehittämiseen.

Digitalisoinnin yhdeksän periaatetta ovat:

1. Kehitämme palvelut asiakaslähtöisesti
2. Poistamme turhan asioinnin
3. Rakennamme helppokäyttöisiä ja turvallisia palveluja
4. Tuotamme asiakkaalle hyötyä nopeasti
5. Palvelemme myös häiriötilanteissa
6. Pyydämme uutta tietoa vain kerran
7. Hyödynnämme jo olemassa olevia julkisia ja yksityisiä sähköisiä palveluja
8. Avaamme turvallisesti tiedon ja rajapinnat yrityksille ja kansalaisille
9. Nimeämme palvelulle ja sen toteutukselle omistajan

2.2 Hyödynnetään avointa, omaa ja yhteistä tietoa

Tieto liikkuu parhaiten, kun se on julkisesti ja avoimesti saatavilla maksutta, koneluettavassa muodossa ja selkein käyttöehdoin. Avoin tieto luo mahdollisuuksia kehittää uusia palveluja ja sovelluksia, parantaa päätöksenteon tietopohjaa, lisää hallinnon läpinäkyvyyttä, tehostaa prosesseja ja tukee oppimista ja tutkimusta.

Avoin data on raaka-ainetta digitaalisille palveluille ja datavetoisen talouden resurssi. Tavoitteena on, että kaikki merkittävät julkiset tietovarannot ovat koko yhteiskunnan käytävissä avoimen datan periaatteella. Tietovarantojen kehittämistä painotetaan tiedon laatuun, hyödyntämisen tehostamiseen ja tieto-osaamisen vahvistamiseen. Tietojen yhteentoimivuus ja yhteiset jakelutavat varmistavat tiedon tehokkaan hyödynnettävyyden.

Kaikki tiedot eivät ole julkisia eivätkä avattavissa avoimen datan periaatteilla. Osa julkisen hallinnon tiedoista liikkuu vain viranomaisten välillä. Vaikka tiedot eivät olisi julkisia, on ihmisillä pääsääntöisesti oikeus itseään koskeviin tietoihin. Periaatteena on, että tieto kysytään asiakkaalta vain kerran julkisen hallinnon palveluketjua varten. Tietoa käyttävä viranomainen vastaa siitä, että jo kerran kerättyä ja kysyttyä tietoa ei kysytä asiakkaalta uudestaan. Tietoa hallussaan pitävällä viranomaisella on velvoite luovuttaa tieto, jos tiedon vastaanottajalla on oikeus sitä käsitellä.

Julkisessa hallinnossa oleviin kansalaisen tietoihin sovelletaan omadata-periaatetta. Sillä tarkoitetaan kansalaisen oikeutta ja mahdollisuutta hallita hänestä itsestään kerättyä tietoa ja jakaa sitä valitsemilleen tahoille. Tämä vahvistaa henkilöiden tiedollista itsemääräämisoikeutta.

2.3 Julkinen hallinto palvelualustana (ekosysteemin mahdollistajana ja puitteiden luojana)

Julkinen hallinto luo perustan, ekosysteemin, jonka avulla palveluntuottajat voivat toimia tehokkaasti. Tämä edellyttää poliittista, lainsäädännöllistä, toiminnallista, semanttista ja teknologista yhteentoimivuutta. Tavoitteiden asettamisessa on edellytettävä kokeiluja ja innovaatioita sekä yhteisiä hankintamenettelyjä.

Palvelualusta mahdollistaa eri toimijoiden palvelutuotannon. Palvelualusta on luotettava ja pitkäjänteinen tekninen ja toiminnallinen kokonaisuus, johon voi liittyä ja jonka päälle voi perustaa uusia palveluja. Nämä palvelut muodostavat toimialakohtaisia ekosysteemejä. Julkinen hallinto rakentaa yhteentoimivuudella, toimintatavoilla ja resursseillaan puitteita, jotka mahdollistavat ekosysteemien syntymisen. Julkisen hallinnon tukemia ekosysteemejä ovat esimerkiksi Kanta-palvelut tai Oppijan palvelukokonaisuus.

Johtamisessa virkavastuun ajatus on käännettävä vastuuksi asiakkaan hyvinvoinnista yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Virkamiehen osaamisen ytimessä on laaja-alaisen asiakaslähtöisyyden ymmärtäminen ja verkostomainen yhteistyö. Asiakkaille synnytetään hyötyä mahdollisimman nopeasti.

Kumppanuusverkostoissa luodaan uudenlaisia valtakunnallisia ja paikallisia palvelujen toteutustapoja. Myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat osallistuvat palvelujen kehittämiseen ja tuottamiseen. Näin mahdollistetaan julkisen sektorin koon pienentäminen ja resurssien kohdentaminen niihin palveluihin, joita ei voida digitalisoida.

3 Edellytykset toiminnan uudistamiseen

Keskeiset edellytykset toiminnan uudistamiseen ovat yhteinen tahtotila ja tarvittavat resurssit. Kun digitalisointi tehdään prosessit uudistaen, yleensä resursseja lopulta vapautuu paremman palvelun antamiseen ja viranomaiselle kuuluvan inhimillisen harkintavallan käyttöön. Muut onnistumisen edellytykset eli ydinkyvyykkydet toiminnan uudistamiseen ovat:

1. Johda muutosta
2. Opi digitalisoimaan
3. Solmi kumppanuuksia
4. Hyödynnä alustoja
5. Jalosta tietoa
6. Turvaa tieto
7. Mahdollista säädöksillä

3.1 Johda muutosta

Toiminnan ja palvelujen tulee lähteä asiakkaan tarpeista, ei hallinnon rakenteista. Asiakkaan ja tarpeiden ymmärtäminen on kehittämisen perusta. Julkisen hallinnon ja hallituksen tavoitteena on uudistaa toimintaa asiakaslähtöiseksi; rakennetaan julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi. Asiakasymmärrys edellyttää analyysia ja toimintakentän tuntemusta. Tarveanalyysiä on tehtävä toimintakentässä kattavasti ja jatkuvasti. Palvelumuotoilu puolestaan on systemaattinen ja looginen toimintaketju, jolla palvelutoiminta otetaan haltuun. Palvelumuotoilu on niin palveluiden tuotekehitystä kuin koko toiminnan innovointiakin. Palvelumuotoilu yhdistää palvelun kuluttajan ja palveluntuottajan tarpeet.

Digitalisaation hyödyntäminen toiminta- ja työprosessien kehittämisessä edellyttää mahdollisuuksien tunnistamista, riskinottoa ja riskien hallintaa, vahvaa tahtoa uudistua ja uudistaa totuttuja toimintatapoja ja rakenteita. Digiajassa tarvitaan vuorovaikutteista kyvykkyyksien johtamista ja yhteiskunnallisten, teknologisten ja sosiaalisten ilmiöiden herkkää huomiointia.

Toiminnan digitalisoinnissa on tärkeää, että se aloitetaan heti: suunnitellaan ja toteutetaan askel kerrallaan ja uudistetaan toimintaa nopeasti kokemusten perusteella. Vanhasta toimintatavasta luopumista ja uuteen sitoutumista tuetaan. Kokeilut tehdään yhdessä kansalaisten ja yritysten kanssa ennen varsinaista toiminnan muutosta tai palvelukehitysprojekteja. Myös epäonnistuminen on sallittua, mutta virheistä opitaan.

Johtajat tukevat esimerkillään kokeilukulttuuria ja innovatiivisia menettelyjä. Julkisen hallinnon johtamismenetelmät, kuten tulosoheja ja laatujohtaminen, valjastetaan kokeilukulttuurin ja poikkihallinnollisen uudistavan kehityksen tueksi. Tieto- ja viestintäteknologian käyttöä ei mitata ja arvioida tukiresursseina, vaan kiinteänä osana toiminnan kehittämistä, sen mahdollistavana toimintatapana. Tavoitteiden asettamisessa on edellytettävä kokeiluja ja innovaatioita sekä laajennettava yhteisiä hankintamenettelyjä.

3.2 Opi digitalisoimaan

Organisaation substanssiosaamisen ja digitalisaatiota koskevan ymmärryksen yhdistämisessä on kyse siitä, miten osaamista kehitetään asiakaslähtöisyyteen, perinteisten toimintatapojen kyseenalaistamiseen, innovointiin sekä kokeiluhaluuteen. Asiakaslähtöisen toiminnan kehittäminen digitaalisessa toimintaympäristössä edellyttää jokaiselta tiettyä perusosaamista. Tähän kuuluu kyky työskennellä verkostomaisesti yli sektorirajojen tietoa hyödyntäen sekä ymmärrys digitalisaation vaikutuksista asiakkaisiin, toimintaan ja omiin työtehtäviin. Digitalisaatio edellyttää riittävää tietoteknistä perusosaamista, mutta sen lisäksi kaivataan kykyä sietää epävarmuutta ja ottaa riskejä. Organisaation johto on vastuussa toiminnan kehittämisestä hyödyntäen parhaalla mahdollisella tavalla digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia.

Digitalisaation periaatteiden mukaisesti asiakas voi olla aktiivinen ja osaava toimija palvelujen suunnittelussa, kehittämisessä ja toteuttamisessa. Prosessien digitalisointi kytkeytyy ihmisen elämäntilanteisiin. Ihmisen elämässä tapahtuvat muutokset vaikuttavat ihmistä koskeviin päätöksiin ja toimenpiteisiin. On luotettava siihen, että ihminen itse on hänelle tärkeiden palvelujen kehittämisen osaaja. Myös osaamisen kehittämisessä yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa on entistä tärkeämpää.

3.3 Solmi kumppanuuksia

Hankinnat on toteutettava hyvin ja kustannustehokkaasti siten, että julkinen hallinto hyödyntää laajasti yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuuksia. Hankinnoissa on kyettävä käyttämään uudenlaisia, innovatiivisiakin menettelyjä ketteryyden ja uudenlaisten arvoketjujen mahdollistamiseksi. Yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat voivat osallistua palvelujen kehittämiseen ja tuottamiseen ja saavat osallistumisesta myös parempaa kilpailukykyä. Julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin yhteistyöllä rakennetaan tuottavia ja uutta luovia palveluketjuja, jotka voivat toimia voittavien ekosysteemien rakennuspalloina. Näiden avulla parannetaan Suomen kilpailukykyä ja luodaan uusia vientituotteita ja -palveluja.

Julkisten hankintojen sopimusehdoilla voidaan edistää palvelualustojen syntymistä, esimerkiksi käyttämällä laajasti avointa lähdekoodia.

3.4 Hyödynnä alustoja

Asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen ja asiakaslähtöinen toimintatapa tarkoittaa tietojen ja tietojärjestelmien suunnittelua niiden hyödyntämisen näkökulmasta. Käyttäjälle on tarjottava ymmärrettäviä ja helppokäyttöisiä ratkaisuja, joita tukee yhtenäinen käyttökokemus. Palveluketjut etenevät hallitusti ja jouhevasti vakioitujen ja avoimien rajapintojen kautta. Palvelujen taustalla oleva infrastruktuuri ja ICT-palvelut on toisaalta rakennettava kustannustehokkaasti, toisaalta hallitun monipuoliseksi. Perustietotekniikkapalvelujen on oltava joustavia, uudet teknologiat ja kokeilun mahdollistavia sekä samaan aikaan luotettavia ja vakaita. Kriittiset palvelut tai niiden osat on tunnistettava ja niiden on oltava korvattavissa. Palvelut ovat tarvittaessa helposti ja turvallisesti liitettävissä toisiinsa.

Tietotekniikka on jo suurelta osin siirtynyt eritasoisten ja -laajuisten pilvipalvelujen maailmaan. Julkisen sektorin on hyödynnettävä tämä kehitys. Toisaalta on voitava käyttää markkinoilla olevia pilvipalveluja mahdollisimman tehokkaasti. Toisaalta omatkin palvelut, vaikka niitä ei olisikaan tarkoitettu julkisen hallinnon ulkopuoliseen käyttöön, on suunniteltava, toteutettava ja toimitettava kuten pilvipalvelutoimittaja.

3.5 Jalosta tietoa

Tiedon hallinnalla tarkoitetaan toimenpiteitä, menetelmiä ja käytäntöjä, jotka mahdollistavat tietojen tuottamisen, käsittelyn, löytämisen ja hyödyntämisen tietojen elinkaaren ajan riippumatta niiden muodosta. Tiedon hallinnan prosessien kautta muodostuu tietopohja kansalaisten, yritysten, päätöksenteon, hallinnan ja yhteiskunnan hyödynnettäväksi. Viranomaisten on suunniteltava tiedon hallintaa liittyvä toimintansa yhteistyössä, jotta yhdenmukainen käyttökokemus ja kustannustehokkuus on mahdollista saavuttaa. Tämä tarkoittaa yhteisen kielen luomista, tietosisältöjen määrittelyä yhtenäisellä ja jaetulla tavalla sekä toiminnan asiakaslähtöistä prosessimaista ohjaamista.

Tietoa jaettaessa sen arvo kasvaa. Digitaalisessa ympäristössä tietoa jaetaan, yhdistellään ja hyödynnetään lähes kaikissa prosessin vaiheissa ja organisaation tietopääoma rakentuu kaiken aikaa. Hallinnon prosesseissa liikkuva tieto on monirakenteista, esimerkiksi asiakirjatietoa, rekisteritietoa, julkaisuja, kuvia, esitysaineistoja, tutkimuksia ja erilaisilla sensoreilla kerättävää tietoa. Jotta monirakenteista tietoa voidaan yhdistellä ja hyödyntää eri tarkoituksiin, tarvitaan yhteisiä määrittelyjä, sanastoja, luokituksia ja koodistoja kuvaamaan ja määrittämään tietoa. Tiedon hallinnassa huomioidaan tietosuoja ja tietoturva.

Tiedon hallinnan kerrosta vahvistetaan sähköisissä palveluissa ja muissa ICT-sovelluksissa kehittämällä yhteisen tiedon hallintamallia, tietosisältöjen yhteentoimivuutta luovia menetelmiä ja välineitä, monikäyttöisiä tiedon jakeluratkaisuja sekä tiedolla johtamista. Myös kansalaisen oikeutta omiin tietoihin vahvistetaan ja viranomaisen mahdollisuuksia käyttää tietoa parannetaan.

Asiakkaalta kerran kerättyä tietoa hyödynnetään monipuolisesti. Kansalainen voi välttää moninkertaisen asioinnin ja tietojen ilmoittamisen, kun julkisen hallinnon palveluja tuottavat organisaatiot voivat tietoon ja tiedon sujuvaan siirtymiseen perustuen tarjota hänelle sopivan palvelun. Sujuva palvelu perustuu asiakkaalle näkymättömään tehokkaaseen tiedon hallintaan ja digitaaliseen toimintatapaan ja prosessiin.

Tietojen käyttökelpoisuuden ratkaisevat ensisijaisesti tietojen sisältö ja sisältöön liittyvien merkitysten ymmärtäminen. Niiden säilyminen on varmistettava läpi tiedon elinkaaren ihmisille ja koneille. Tietojen teknisen saatavuuden ja yhteentoimivuuden lisäksi tietojen pitää löytyä ja niitä tarjoavien palvelujen käytön on oltava helppoa.

3.6 Turvaa tieto

Turvallisuus mahdollistaa digitaalisen yhteiskunnan toiminnan. Tieto- ja kyberturvallisuudesta sekä varautumisesta huolehtiminen on keskeinen osa julkisia palveluja. Julkisen hallinnon on riittävällä riskienhallinnalla, teknisellä ja hallinnollisella tietoturvallisuudella, varautumisella häiriötilanteiden hallintaan, vaihtoehtoisilla toimintatavoilla ja harjoittelulla varauduttava tilanteisiin, joissa sähköiset palvelut ja kanavat eivät ole käytettävissä, tiedon luottamuksellisuus on vaarantunut tai tiedot muuttuneet hallitsemattomasti. Kriittiset sähköiset palvelut turvataan kaikissa turvallisuustilanteissa, myös poikkeusoloissa.

Turvallisuuden toimenpiteet tulee suunnitella tavalla, joka huomioi myös toisten sidosryhmien edut, on soveltuva ja oikeassa suhteessa riskeihin nähden. Toimenpiteet eivät saa tuottaa haittaa perusoikeuksille, taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle toiminnalle, jota toimenpiteillä pyritään suojelemaan. Yhteiskunnan turvallisuuden ja toimivuuden kannalta varmistetaan ensisijaisesti kriittiset toiminnot ja yksilön oikeuksien kannalta välttämättömimmät palvelut.

Sääntelyllä määritellään näiden palvelujen minimitaso toiminnan luottamuksellisuuden, eheyden ja saatavuuden takaamiseksi. Julkiseen hallintoon kehitetään yhteinen riskienhallintaprosessi ja tilannekuvapalvelu tieto- ja kyberturvallisuuden kokonaiskuvan mahdollistamiseksi. Julkisen hallinnon ja yritysten välistä tieto- ja kyberturvallisuuden yhteistyötä, koordinoitua tiedonvaihtoa parannetaan, koska palveluketjut ovat entistä poikkihallinnollisempia. Julkisen hallinnon tulee edistää tiedonvaihtoa turvallisuuteen kohdistuvista riskeistä ja tietoturvaloukkauksista.

3.7 Mahdollista säädöksillä

Suomalainen hallinto tukeutuu laillisuusperiaatteeseen. Hallinto ja sen palvelut tekevät muutosta, jonka perusta luotiin perustuslakiuudistuksessa vuosituhannen vaihteessa. Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Julkisen vallan tehtävä on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yksilön perusoikeuksilla on aiempaa korostuneempi asema uudessa perustuslaissa.

Digitalisaatio on luonut mahdollisuuksia ja tuonut entistä vahvemmin näkyviin sen, että julkinen valta voi yhteistyöllä, tiukoista toimivaltarajoista riippumatta palvella kansalaisia ja edistää hyvinvointia. Perusoikeuksien korostuminen antaa meille laillisuusperiaatteen nojaaville virkamiehille myös oikeutuksen toimia ajatellen ensisijassa kansalaisen tarpeita ja oikeutuksen toimia yhteistyössä heidän kanssaan.

Lainsäädäntö on digitalisaation, palvelujen uudistamisen ja toimintatapojen muuttamisen mahdollistaja. Lainsäädännössä vahvistettuja menettelytapoja voidaan normeja purkamalla keventää. Julkisen vallan tehtäviä ja eri toimijoiden rooleja voidaan miettiä uudelleen ja vahvistaa tarvittaessa säädöksillä uudet toimintamallit selkeyden ja oikeusturvan varmistamiseksi.

Tietoympäristö on digitalisaatiokehityksen myötä muuttunut, mutta tiedon hallintaa koskeva yleislainsäädäntö on pysynyt muuttumattomana. Tämä yleislainsäädäntö tulisi avata ja tiedon hallintaa koskevat säännökset yhdenmukaistaa ja koota yhteen tiedonhallintalaikiin. Samalla voidaan vähentää pirstaleista erityislainsäädäntöä. Digitalisaatiossa tieto on automatisoinnin ja tarpeettoman asioinnin poistamisen rakennusaine. Tiedon hallintaa koskevalla yhtenäisellä lainsäädännöllä varmistetaan yhteentoimivuus ja mahdollistetaan hallinnon tietoon perustuvien palveluketjujen saumaton toiminta. Hallintomenettelyjä koskevaa sääntelyä on myös uudistettava sähköisen asioinnin ensisijaisuuden toteuttamiseksi ja kansalaisten oikeuksien turvaamiseksi digitalisaatiossa.

4 Lopuksi

Digitalisaatio muuttaa koko taloutta ja yhteiskunnan rakenteita yhtä radikaalisti kuin teollistuminen aikoinaan. Digitalisaatio on myös edellytys sitä seuraavan keinoälyn ja robotisaation tuomien mahdollisuuksien hyödyntämiselle. Tulevaisuutta on mahdotonta ennustaa, mutta tehokkaampi, asiakaslähtöisempi ja kestävämpi julkinen hallinto voidaan saavuttaa yhteisellä tahtotilalla ja kyvykkyyksistä huolehtimalla. Hyvän hallinnon periaatteet eivät muutu, mutta muoto, jolla ne voidaan toteuttaa, muuttuu. Esimerkiksi digitalisaation hyödyntämisessä pitää lähteä siitä, että mahdollisimman moni asia hoituu automaattisesti taustalla. Tämä edellyttää merkittävää muutosta totuttuun tapaan, jossa yksi virasto hoitaa yhden ja vain yhden asian.

Edellä on käsitelty digitalisaation vaikutuksia. Samat lainalaisuudet toteutuvat myös tähän liittyvissä nousevissa teknologioissa kuten lohkoketjuissa, keinoälyssä, robotisaatiossa, kognitiivisissa järjestelmissä ja analytiikassa. Näiden käyttöönotto on alkanut julkisessa hallinnossa ja niiden voidaan arvioida nopeuttavan kehitystä ja parantavan tuottavuuttamme.

Kirjoittajat:
Sami Kivivasara
Jari Kallela
Riikka Pellikka



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-825-5 (pdf)

Tammikuu 2017